

STRATEGI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN KEPARIWISATAAN BERORIENTASI PADA HALAL TOURISM: STUDI DI DESTINASI PARIWISATA NASIONAL LOMBOK-GILI TRAMENA

POLICY BRIEF - ASEAN STUDIES CENTER UGM

PENGANTAR

Wisata halal merupakan tren baru dalam pariwisata dunia yang didorong oleh peningkatan jumlah wisatawan Muslim yang terus-menerus meningkat dari tahun ke tahun. Hingga tahun 2014, populasi Muslim dunia mewakili hampir 23% total populasi dunia atau sekitar 1.8 milyar dengan pertumbuhan rata-rata senilai 3% per tahun. Dari jumlah tersebut, 62% dari total populasi Muslim tersebar di Asia Selatan dan Asia-Pasifik, khususnya di Indonesia, Pakistan, India, dan Bangladesh sebagai empat negara terbesar dengan populasi Muslim terbesar (Dar et al, 2013:140). Sebagai negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia, Indonesia tertarik untuk mengikuti tren dan mengambil peran dalam pasar global wisata halal dengan mempromosikan ide halal terhadap beberapa destinasi wisata. Hasilnya, di tahun 2015, Lombok—sebuah pulau di Indonesia—di antara destinasi-destinasi wisata di Indonesia, berpartisipasi dalam World Halal Tourism Summit di Dubai, kemudian berhasil memperoleh penghargaan *World Best Halal Tourist Destination* dan *World Best Halal Honeymoon Tourism*. Penghargaan tersebut telah memotivasi pemerintah provinsi—yang didukung oleh pemerintah pusat—untuk secara serius mengembangkan wisata halal di kawasan guna memperoleh keuntungan dan manfaat dari pasar wisata halal.

Namun, setelah menerima penghargaan tersebut, Lombok cenderung mengesampingkan kelembagaan kepariwisataan berbasis pariwisata halal. Sebagai elemen yang vital untuk mengembangkan sektor pariwisata, kelembagaan kepariwisataan—yang meliputi regulasi; organisasi; sertifikasi dan standardisasi; dan sumber daya manusia—belum secara menyeluruh dikembangkan di Lombok (Bambang, 2013: 197-204). Di samping itu, kelembagaan bertujuan untuk memahami cara mengonstruksi pengambilan keputusan secara kolektif dan bertanya mengenai bagaimana pekerjaan ini dapat dijalankan secara efektif dan terlegitimasi (Chhotray, Stoker, 2009: 2). Hal ini berarti bahwa untuk mencapai kelembagaan kepariwisataan berbasis pariwisata halal, Indonesia, khususnya Lombok, perlu mengatasi kompleksitas permasalahan sosial, mencapai penguatan

manajemen kepentingan, dan beradaptasi terhadap pertumbuhan internasionalisasi interdependensi (Benz dan Papadopoulos, 2006).

Secara khusus, ringkasan kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis kondisi dan kesiapan kelembagaan kepariwisataan berbasis pariwisata halal di Lombok. Berdasarkan hasil temuan, terdapat berbagai persoalan utama, seperti organisasi pariwisata yang tidak terkoordinasi, kurangnya sumber daya manusia, mekanisme sertifikasi dan standardisasi yang tidak efisien, di samping memiliki peraturan yang memadai. Berangkat dari persoalan tersebut, ringkasan kebijakan ini menawarkan strategi pengembangan kelembagaan yang memadai untuk memmanifestasikan pariwisata halal di Lombok.

KONDISI KELEMBAGAAN KEPARIWISATAAN BERBASIS PARIWISATA HALAL DI LOMBOK

Kepopuleran halal tourism di Indonesia diperkirakan pertama kali muncul sesaat setelah penyelenggaraan pertama *World Halal Travel Awards 2015* di Abu Dhabi, Uni Emirat Arab berakhir. Pasalnya, salah satu rangkaian acara dari pelaksanaan International Travel Week ini mengumumkan bahwa Pulau Lombok telah berhasil menjuarai dua nominasi penghargaan, yakni untuk *World's Best Halal Honeymoon Destination* dan *World's Best Halal Destination*. Nominasi penghargaan yang dilaksanakan dengan sistem voting ini melibatkan sekitar 42.000 agen travel internasional dari 68 negara (Halal Times, 2015). Kemenangan internasional ini juga diikuti oleh terpilihnya Nusa Tenggara Barat (NTB) sebagai provinsi terbaik di bidang pariwisata dalam *Government Award 2015* yang diselenggarakan oleh Sindo Weekly Magazine (Pemprov NTB, 2015). Melalui kemenangan ini, popularitas Pulau Lombok sebagai destinasi pariwisata meningkat tidak hanya dalam sorotan dunia internasional, namun juga masyarakat Indonesia.

Menteri Pariwisata Arief Yahya merespon kemenangan Pulau Lombok dengan visi besar mengembangkan Pulau Lombok sebagai destinasi pariwisata halal kelas dunia. Menilik pendapatan devisa yang diperoleh dari turis Timur

Tengah dan negara Muslim lainnya, rata-rata pengeluaran turis dari Uni Emirat Arab dan Arab Saudi berkisar antara US\$ 1500 hingga US\$ 1700 per orang, yang nilainya lebih tinggi dibandingkan turis dari negara lain dengan angka pengeluaran rata-rata US\$ 1.200 per orang (Nugrahani, 2015). Ia juga melihat kondisi ini sebagai peluang untuk meningkatkan jumlah wisatawan asing maupun domestik sebanyak 12 juta orang di tahun 2016, dimana provinsi NTB ditargetkan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan hingga 50% (Pamungkas, 2016). Di samping itu, Wakil Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Muhammad Amin menyampaikan bahwa kemenangan ini adalah hasil kerja keras dari pihak-pihak berkepentingan yang secara berlanjut mempromosikan NTB sebagai destinasi pariwisata halal dan dapat dijadikan sebagai 'starting point' untuk mengembangkan Lombok sebagai destinasi pariwisata halal secara serius (Nugrahani, 2015). Pada faktanya, salah satu upaya besar yang dilakukan Lombok untuk mempromosikan destinasi pariwisatanya adalah dengan mendirikan Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) di tingkat provinsi.

Secara umum, pengembangan wisata halal didorong secara dominan oleh dorongan politik di level pemerintah provinsi. Hal ini diutarakan oleh Staf Ahli Gubernur Bidang Pemerintahan Provinsi NTB Mahdi bahwa kemunculan konsep wisata halal secara dominan didorong oleh keinginan pemerintah provinsi untuk membuat Lombok sebagai destinasi wisata yang 'berbeda' dari destinasi wisata konvensional, sebagai contoh Bali (Mahdi, 2016). Di sisi yang lain, Staf Ahli Gubernur Bidang Ekonomi dan Keuangan Muhammad Nasir pun memastikan bahwa wisata halal adalah sebuah gerakan yang diinisiasi oleh gubernur, sebagai bentuk inovasi dalam pengelolaan sektor pariwisata (Nasir, 2016). Besarnya dorongan politik dari pemerintah provinsi ini perlu didukung oleh sistem koordinasi yang integratif dan kohesif melibatkan dinas-dinas pemerintahan dan pemangku kepentingan terkait.

Dalam langkah menjadikan Lombok sebagai destinasi pariwisata halal, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang didorong secara politik oleh Gubernur Provinsi NTB Dr. K.H. TGH. Muhammad Zainul Majdi mempersiapkan pelbagai hal yang dapat menunjang cita-cita tersebut. Hal konkrit pertama yang dilakukan adalah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 51 Tahun 2015 tentang Wisata Halal yang kemudian digantikan oleh Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal sebagai penegasan dari hukum sebelumnya. Tidak hanya itu, inisiatif ini didukung pula oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Pariwisata dengan menerbitkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif No. 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Usaha Hotel Syariah. Peraturan pelaksanaan tersebut menggarisbawahi tipologi penyelenggaraan usaha hotel syariah melalui dua kriteria, yaitu Hotel Syariah Hilal 1 dan Hilal 2.

Sebagai bentuk tindak lanjut pelaksanaan wisata halal, Gubernur NTB menyerahkan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi NTB dan organisasi-organisasi pariwisata yang ada di NTB untuk mengelola lebih lanjut pengembangan wisata halal. Beberapa organisasi yang juga berperan dalam pengelolaan wisata halal di NTB antara lain adalah Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD), ASITA, PHRI, HPI, MUI, Lembaga Pendidikan, dan Pokdarwis. Masing-masing organisasi tersebut telah memiliki aktivitas yang berkaitan dengan pengembangan wisata halal di NTB meskipun belum ada organisasi yang secara khusus berkomitmen mengorientasikan program kegiatan pada wisata halal. Namun sayangnya, mereka belum memiliki persepsi yang sama tentang konsep wisata halal. Akibatnya hal tersebut sedikit menghambat proses pengembangan wisata halal karena masing-masing organisasi berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya komunikasi dan koordinasi.

Hal yang sebenarnya menjadi penting dalam pengembangan pariwisata halal adalah adanya sertifikasi dan standarisasi yang menyatakan ke-halal-an suatu produk ataupun pelayanan yang diberikan. Berkaitan dengan sertifikasi, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat didukung oleh keberadaan Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai satu-satunya lembaga sertifikasi halal bersama dengan Balai Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) untuk keperluan uji laboratorium terhadap produk-produk yang dijual secara langsung atau digunakan sebagai pendukung pelayanan dalam sektor pariwisata halal. Di sisi yang lain, dengan adanya penghargaan yang diterima pada tahun 2015 lalu, Lombok seharusnya sudah memiliki standar yang sesuai dengan kriteria yang ditentukan dalam penghargaan tersebut. Untuk sementara waktu, Lombok menggunakan standar Global Muslim Travel Index (GMTI) sebagai pedoman pelaksanaan pariwisata halal. Keberhasilan pariwisata halal di NTB tentu tidak lepas dari peran SDM pariwisata yang memberikan produk dan pelayanan memadai terkait pariwisata halal. Akan tetapi, Dinas Tenaga Kerja Provinsi NTB belum memiliki mekanisme sertifikasi dan pelatihan khusus untuk pengembangan SDM pariwisata yang mendukung pariwisata halal. Kondisi ini mengakibatkan kurangnya pengetahuan SDM di NTB tentang pariwisata halal.

Dorongan politik merupakan salah satu kunci pengembangan pariwisata halal. Hal ini dimanifestasikan ke dalam segala aspek kelembagaan kepariwisataan, yaitu mempersiapkan organisasi kepariwisataan, peraturan, standarisasi dan sertifikasi, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang mendukung wisata halal.

POTRET PERMASALAHAN KELEMBAGAAN KEPARIWISATAAN BERBASIS PARIWISATA HALAL DI LOMBOK

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa dorongan politik untuk mengimplementasikan wisata halal di Lombok melalui persiapan kelembagaan kepariwisataan berbasis pariwisata halal telah meletakkan pondasi yang kuat untuk pengembangan ke depan. Kendati demikian, kondisi ini tidak dapat dijadikan klaim bahwa implementasi pariwisata halal di Lombok telah berjalan dengan baik. Dalam kasus ini, tim peneliti menemukan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan kepariwisataan (regulasi, organisasi, sertifikasi/standardisasi, dan SDM) berbasis pariwisata halal, antara lain:

1. Regulasi yang Belum Memadai

Dalam penyelenggaraan pariwisata halal, Lombok telah memiliki Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal yang dikembangkan dari Peraturan Gubernur No. 51 Tahun 2015 tentang Wisata Halal yang kini sudah tidak berlaku. Tidak hanya itu, di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2013-2018, Pemerintah Provinsi Lombok telah memuat zona-zona khusus untuk implementasi wisata religi di dalam zonasi tempat wisata. Namun, RPJMD 2013-2018 tersebut belum secara khusus mengembangkan pariwisata halal dengan tidak adanya deskripsi atau gambaran lebih lanjut. Keadaan ini juga berlaku pada Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pariwisata Provinsi NTB 2013-2018 yang tidak secara detail menjelaskan pariwisata halal sebagai salah satu dari agenda pembangunan. Situasi ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi NTB masih perlu secara jelas mengerang pembanguan pariwisata halal dengan landasan hukum.

2. Organisasi Pariwisata yang Belum Optimal

Terdapat banyak stakeholder pariwisata di NTB, mulai dari pengusaha produk wisata, akademisi, pemerintah dan masyarakat sekitar daerah pariwisata. Stakeholder tersebut memiliki persepsi yang bervariasi tentang makna pariwisata halal dan strategi pengembangannya. Terdapat stakeholder yang memandang pariwisata halal sebagai penerapan syariah islam dan ada yang menyatakan pariwisata halal sebagai salah satu potensi pasar. Perbedaan persepsi ini berpotensi menghambat pengembangan pariwisata halal, karena dapat berdampak pada perbedaan strategi penerapan pariwisata halal. Walaupun terdapat perbedaan persepsi, masing-masing stakeholder telah mengembangkan beberapa aktivitas yang sejalan dengan wisata halal. Akan tetapi, aktivitas tersebut masih berjalan sendiri-sendiri.

3. Sertifikasi, Standardisasi, dan Audit yang Belum Optimal

Pada bagian ini, terdapat beberapa permasalahan yang ditemukan, antara lain: sistem sertifikasi yang belum berjalan secara optimal, standardisasi yang hanya mencakup produk pariwisata halal, dan tidak adanya sistem audit. Dalam hal sertifikasi, belum terdapat Peraturan Gubernur terkait penyederhanaan proses sertifikasi restoran dan industri makanan. Meskipun proses sertifikasi halal untuk industri makanan dan restoran belum terpadu, sebagian kecil hotel, restoran, dan industri kecil menengah sudah bersertifikat halal (Sasongko, 2016). Di samping itu, terdapat pula persoalan dalam sertifikasi SDM pariwisata, khususnya pramuwisata. Himpunan Pramuwisata Indonesia sebagai lembaga yang berkecimpung dalam mengurus sertifikasi pramuwisata di provinsi NTB tidak merespon pengembangan pariwisata halal dengan baik. Tidak lebih dari itu, HPI hanya menerbitkan sertifikat umum bagi pramuwisata yang berhasil mengikuti proses rekrutmen dan pelatihan.

Di sisi yang lain, tim peneliti berhasil melacak bahwa Peraturan Menteri Pariwisata tentang pemeringkatan standar ke-halal-an industri pariwisata hingga saat ini hanya meliputi akomodasi (hotel syariah). Padahal, sesuai dengan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal, standardisasi tersebut juga perlu mencakup bisnis biro perjalanan, restoran, dan SPA.

4. Ketersediaan SDM yang Tidak Memadai

Potensi pasar pariwisata halal yaitu wisatawan timur tengah. Oleh karena itu, HPI NTB menyatakan telah bekerjasama dengan Kementerian Agama untuk menambah pramuwisata yang memiliki latar belakang pondok pesantren. Akan tetapi, hal ini memiliki tantangan yaitu di pondok pesantren tidak ada muatan pariwisata. Pariwisata halal merupakan hal baru di NTB, sehingga sumber daya manusia di sektor pariwisata belum memiliki kompetensi khusus terkait pelayanan wisata halal, seperti bahasa, etika, pengetahuan, dan kebutuhan khusus wisatawan muslim. Meski demikian, pramuwisata dalam aktivitas pariwisata halal telah diatur dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2016 tentang Wisata Halal. Namun, sumber daya manusia pariwisata yang lainnya belum diatur dalam peraturan. Hal ini penting karena terkait dengan pelatihan dan sertifikasi sumber daya manusia.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Policy brief ini disusun dari perkembangan studi yang masih berjalan sejak bulan April 2016. Melihat kondisi lapangan dapat disimpulkan beberapa catatan rekomendasi yang perlu segera direspon, antara lain:

1. Regulasi dan Kebijakan

Peraturan Daerah No.2 Tahun 2016 tentang Pariwisata Halal sebagai peraturan induk perlu diturunkan menjadi berbagai Peraturan Gubernur yang disusun sesuai dengan materi-materi muatan dalam Peraturan Daerah tersebut, yaitu destinasi wisata halal, pemasaran dan promosi, industri, kelembagaan, pembinaan dan pengawasan, dan pembiayaan.

2. Organisasi dan Pengelolaan

Sosialisasi tentang pariwisata halal perlu dilakukan kepada semua pemangku kepentingan dan masyarakat di NTB, karena masing-masing masih memiliki pemahaman yang berbeda terkait pariwisata halal. Sosialisasi tersebut dapat dilakukan melalui media cetak maupun daring dan juga media tradisional, seperti pengajian dan acara kesenian.

3. Sertifikasi, Standardisasi, dan Audit Produk dan Pelayanan Pariwisata Halal

Jumlah produk dan pelayanan pariwisata halal di NTB yang memperoleh sertifikasi halal dapat meningkat dengan adanya koordinasi yang baik antara beberapa lembaga yaitu Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Dinas Kesehatan, dan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah NTB juga dapat mempermudah beberapa bidang usaha, yang menghasilkan produk dan pelayanan dalam pariwisata halal, untuk mendapatkan sertifikasi halal.

Dalam hal standardisasi produk dan pelayanan pariwisata halal perlu adanya pedoman yang menjabarkan apa saja standar halal yang digunakan sebagai acuan. Produk dan pelayanan yang perlu dijabarkan dalam pedoman standardisasi mencakup akomodasi, biro perjalanan, restoran, dan SPA. Dengan adanya pedoman standardisasi terkait pariwisata halal tersebut tentunya akan meningkatkan produk dan pelayanan yang mendukung kemajuan pariwisata halal.

4. Sumber Daya Manusia

Pariwisata halal di NTB dapat dikatakan berhasil tentu saja dengan adanya dukungan dari sumber daya manusia (SDM) pariwisata yang mumpuni dalam pengelolaan pariwisata halal. Melihat kondisi SDM Pariwisata di NTB yang masih belum banyak memiliki sertifikasi profesi serta kemampuan dan pengetahuan terkait pariwisata halal, tentunya harus dilakukan upaya-upaya untuk keberhasilan pengelolaan pariwisata halal. Pertama perlu dilakukan pelatihan khusus tentang pelayanan terkait dengan pariwisata halal. Pelatihan ini mencakup pengetahuan tentang pariwisata halal dan apa saja yang dibutuhkan wisatawan ketika mereka akan berwisata halal. Pelatihan ini diberikan kepada tenaga-tenaga pariwisata yang sudah tergabung dengan beberapa lembaga penyedia produk dan pelayanan pariwisata seperti Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) dan Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI). Selain itu pengetahuan tentang pariwisata halal dapat juga dimasukkan pada kurikulum atau mata kuliah di lembaga pendidikan yang memiliki konsentrasi di bidang pariwisata.